

# 公益法人制度改革前史・序章：改革はこう始まった

著者名(日)	小山 裕
雑誌名	嘉悦大学研究論集
巻	51
号	3
ページ	115-131
発行年	2009-03-30
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1269/00000252/">http://id.nii.ac.jp/1269/00000252/</a>

## 公益法人制度改革前史・ 序章～改革はこう始まった～

### Radical Changes of Charitable Corporation Law —Reason that we decided to do

小 山 裕

Yutaka Koyama

#### <要 約>

平成20年12月、明治以来100年以上続いた民法第34条に基づく公益法人制度が、準則主義と公益認定による新たな制度に衣替えした。この世紀の改革とも言える公益法人制度改革がいかに始まったのかについては、あまり知られていない。

公益法人制度改革は、平成12年の「行政改革大綱」によるものとししばしば誤解されるが、実はそこで予定されていたものではなく、内閣官房行政改革推進事務局公益法人室スタッフの問題提起によって、新たに政府の方針として浮上したものである。

その背景には、先行して行われていた行政委託型公益法人に関わる改革、KSD事件を契機とする国所管公益法人の総点検及び中間法人法の成立があるが、この時代背景がなければ、公益法人という官の世界では「重宝な道具」と考えられていた制度を、官の裁量による公益の認定と法人設立の許可（主務官庁制）から、準則による法人格の取得（準則主義）と第三者委員会による公益性認定へという劇的な変革が行われることはなかったであろう。

本稿は、「行政改革大綱」から公益法人制度抜本改革への取組みが閣議決定された平成14年3月までの内閣官房の動きを示したものであるが、これは改革前史のほんの序章にすぎない。

#### <キーワード>

公益法人制度改革、行政改革大綱、行政委託型公益法人、公益法人総点検、主務官庁、民間非営利活動の促進

#### 1 はじめに

民法第34条（以下、特に断りのない限り、改正前の民法の規定をいう。）に基づく公益法人制度は、平成18（2006）年6月に公布された公益法人改革関連3法（「一般社団及び一般

財団法人に関する法律」(平成18年法律第48号)、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」(同第49号)、及び一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」

(同第50号))が本格施行された平成20(2008)年12月1日をもって、明治以来100年以上続いた歴史を閉じた。

筆者は、平成13(2001)年1月から平成15(2003)年7月まで、当時の内閣官房行政改革推進事務局行政委託型公益法人等改革推進室(以下「公益法人室」という。)の初代室長として、公益法人制度改革の提案から、その実施に向けての基本方向を定めた平成15年6月の閣議決定まで在任した。したがって、今回の新たな制度の発足に対し深い感慨を感じ得ない。

これを機会に、当時の公益法人室メンバーが、公益法人制度の抜本改革という、官の世界では「ドン・キホーテ」としか考えられない、ある意味無謀な真似をするに至った経緯を記録するのも、時宜にかなったものであろう。我々の改革の意図については、行政改革を担当する部署であったが故か、様々な見当外れの批判(改革の動機が、民間非営利活動の促進や行政の関与の最小限化ではなく、天下り法人の規制、税優遇の見直しなどの行財政政改革やNPOに対する規制を意図したものである等)にさらされた<sup>1)</sup>。しかし、実際は、「官」にたった発想では全くなかったのである。

公益法人制度改革は、公益法人室において産声を上げたわけだが、平成12(2000)年12月に閣議決定され、公益法人室設置の根拠となった「行政改革大綱」には、制度改革については一切触れられていない。すなわち、公益法人制度そのものの改革は、公益法人室の本来の使命ではなかったし、その時点では誰も考えていなかった。この点は、しばしば誤解されるが、大綱を読めば一目瞭然である。

改革の芽は、公益法人室に突如降りかかった「国所管の公益法人の総点検」という特命事項の遂行過程で、室メンバーの心の中に生まれたものである。そして、その小さな一歩が、実現不可能とすら言われた民法の改正と新たな公益法人制度への転換(主務官庁による設立許可制から準則主義への転換、法人格取得と公益性認定の切離しが基本的な変更点である。)に結実した。

本稿は、この間の記録である。ただし、取扱った時期は、中央省庁改革に引き続く平成12年12月の閣議決定「行政改革大綱」から、政府として制度改革の必要性を初めて認め、それへの取組みを宣言した平成14年3月の閣議決定「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」に至るまでの期間である<sup>2)</sup>。

公益法人制度改革は、その後、有識者からの意見聴取、論点整理と一般からの意見募集、有識者懇談会の設置、そして制度改革の基本的方向についての閣議決定(平成15年6月)と歩みを重ねていったが、その部分については誌面の関係もあり、またの機会に譲りたい。しかし、そこで交わされた議論、閣議決定に向けての挫折と再生の交錯は、公益法人制度改革前史に欠かすことのできない部分でもあることは触れておく。なお、内容については、私自

身の記憶に頼るところも少なくなく、細部において実際と異なるところもあるだろうが、それはぜひ関係者に指摘していただきたいと思う。

この制度改革は、数多くの関係者の努力の賜物として実現に至ったものである。いちいちお名前を挙げることはしないが、読者の方々に少しでもそのような苦勞を汲み取っていただけるならば、望外の喜びである。

## 2 行政改革大綱（平成12年12月）と公益法人室の設置

公益法人制度改革が提起された背景には三つの同時進行的な動きがあった。その三つとは、公益法人室の本来の使命であった「行政委託型公益法人に関わる改革」、KSD事件を契機として実施された「国所管の公益法人の総点検」、そして国会における「中間法人法案の審議」である。

### (1) 「行政改革大綱」の閣議決定と行政改革推進事務局の発足

21世紀の日本の行政は、橋本龍太郎内閣における行政改革会議の最終報告を忠実に法律化した中央省庁改革基本法に基づき再編された府省体制の下での発進となったが、行政改革については、森喜朗内閣が平成12（2000）年12月1日に閣議決定した「行政改革大綱」において、それまで集中していた省庁再編に続くテーマが提示された。

この「行政改革大綱」（以下「大綱」という。）は、21世紀にふさわしい新しい行政システムの構築についての目標を示したもので、そこに示された課題については、平成17（2005）年までの間（「集中改革期間」）を一つの目途として、各般の改革を集中的・計画的に実施するとしていた。

大綱は、今後の重要課題として、いくつかの項目を挙げ、具体的内容、改革の手順を定めていたが、このうち、特殊法人等改革、公務員制度改革及び公益法人に対する行政の関与の在り方の改革の3課題については、内閣官房に新たに設置した行政改革推進事務局において担当することとされ、同事務局は、平成13年1月6日、新たな中央省庁体制の発足の日に、橋本龍太郎行政改革担当大臣の下、東京・虎ノ門の民間ビルの一室に店開きした。

事務局には、事務局長の下、3課題をそれぞれ担当する組織が置かれたが、公益法人を担当したのは、前述したように「行政委託型公益法人等改革推進室」という長たらしい名前の組織であり、中央省庁（警察庁、防衛庁及び環境省を除く。）及び民間企業（三菱商事、オムロン、日本生命、東京電力、三和総研）から派遣された官民混成の20名からなっていた。

### (2) 行政委託型公益法人に関わる改革

公益法人室の担当業務は、室の名称にもあるように「行政委託型公益法人改革」と一般には言われたが、「行政委託型公益法人」という言葉は、法令用語ではないし、大綱にも書かれ

ていない。大綱では、「公益法人に対する行政の関与の在り方」が改革の対象とされ、具体的には「国から公益法人が委託等、推薦等を受けて行っている検査・認定・資格付与等の事務・事業」及び「国からの公益法人への補助金・委託費等」について見直しを行い、国の関与がなお必要なものは、国自らが行うか独立行政法人への事務移管を進めるとされていた。

すなわち、改革すべきなのは、国の事務・事業や補助金等であって、公益法人そのものではない。「行政委託型公益法人」とは、これらの事務・事業を国から受託等していたり、補助金等が交付されている法人を、便宜そう呼んだものにすぎない。（しかし、「行政委託型公益法人」という法人類型があつて、この改革はそのような法人制度を改革するものであるといった誤解がかなり見られた。公益法人について正しく理解する人は、今も昔も極めて少ないのが現実である。）

公益法人に対する行政の関与を見直すという基本方針は当然のことであり、何故やってこなかったのか、という感が強いが、反面、事務・事業の国自らの実施や独立行政法人への移管という対処方針は、現実的に考えるとかなり難しいものである。

この大綱には、橋本行革の主題でもあつた行政における政治優位・政治主導という考えが貫かれており、その策定過程においても与党の意向が強く反映されたという。特に、公益法人関係については、公益法人に極めて厳しい見方をする有力議員の意思が強く働いて、このような方向付けとなつたと聞いた。確かに、行政の事務を無秩序にアウトソーシングすることは、行政（公共）と民間（私）の境界が不分明になる恐れが強いが、かといって、すべて国若しくは独立行政法人により実施すべきというのは、やや論理の飛躍であろう。ただ、公益法人に対する業務委託の在り方に様々な問題があつたのは事実である。

行政委託型公益法人といわれるものは昔からあつたが、特に、昭和58（1983）年3月の第二次臨時行政調査会の最終答申が、行政事務の簡素化等を推進すべく、民間団体への事務委譲や民間能力の活用を指摘したこと、また、当時から特殊法人や認可法人の新設が厳しく抑制されたこともあり、臨調答申を錦の御旗に、民間能力の活用と称して、官主導による行政委託型法人が年々増加する傾向がみられるようになった。（行政委託型公益法人がどのくらいあるかは、定義次第ではあるが、総務省編の平成18年度公益法人白書では、国所管で443法人、都道府県所管で1,274法人とされている。これは法令等で委託・推薦が制度的に定められているもので、補助金等の交付は含まれない。とはいえ、全体（国所管6,841、都道府県所管18,577、計25,263（平成17.10））の中では、一般に考えられているほどの比重はなく、むしろ一部にすぎない。<sup>3)</sup>）

国が行うべき事務・事業はきわめて広範にわたり、すべてを行政機関自らで行うことは資源や専門的人材の確保等から限界があるし、組織の膨張を招くことにもなる。したがって、事務を公益法人などの民間団体や企業にアウトソーシングすること自体が問題というわけではない。むしろ、組織のスリム化という観点からは大いに進めるべきものである。ただし、アウトソーシングするものは、真に必要な事務・事業であつて、かつ、国の機関で経常的に

行うのが不適當なものに限定されねばならないし、委託先の決定に際しても、公正な競争条件の下で透明に行われるべきことは自明のことである。

このような点に十分配慮されたシステムの下でアウトソーシングが行われているならば、仮に事業の委託を受ける者が公益法人であったとしても、さして問題視する必要はないが、実際はそうっていない。何故ならば、官にとっては、自分たちの自由がきくアウトソーシングこそ理想的なのであり、その点、官庁の自由裁量の下で設立、監督ができる公益法人は、実に便利な存在であり、制度である。つまり、行政委託型公益法人の問題点は、行政が作り出している。

特定の行政事務の代行を行わせるべく、公益法人を官主導で設立し、役職員を送り込み、結果、法人の維持のため、国の機関で直接やれるものをあえて外注したり、必要性や効果の検証もないまま、特定の法人に事務委託や補助金等の交付を続けたり、あるいはさしたる意味なく、第三者向け資金を経由させたりといった例は少なくない。しかも、官の世界ではそれらは周知の事実であり、問題とも思っていないというのが現実であった。設立趣意書から大臣の許可書までの書類を官庁がすべて用意し、民間団体たる公益法人を作ったという例はよくある。筆者にも経験がある。

しかし、官の常識が世間の常識ではない。このような不透明な行政のやり方にメスを入れるというのが、大綱に示された改革であった。当然行うべきことで、遅きに失したと言えないこともない。ただ、公益法人が行っている事務のすべてを国又は独立行政法人に移行するのは現実的とは言えず、まずは、一定のルール作りが必要であろうというのが、公益法人室の考えであった。

このような考え方を、平成13年4月、「行政委託型公益法人等改革の視点と課題」として公表した。このタイトルは、あたかも行政委託型の公益法人そのものの改革を指向しているかの印象を与えてしまうもので、必ずしも適切とはいえない面があるが、後述のKSD事件を契機とする公益法人への不信の風潮がきわめて強い時期でもあり、また、公益法人制度そのものの改革の必要性への言及を含む内容であったことから、当時はそれほどの違和感はなかった。ただ、行政の作法にメスを入れることが本来の目的であるので、行政の在り方から説き起こすべきであったにもかかわらず、公益法人側を批判する如きニュアンスが強くなった。その点は、行政に甘いと言われても仕方ない。

しかし、それはともかくとして、ここで改革の基本理念として挙げた4点、すなわち、(1) 官民の役割分担（国が真に行うべき事業への重点化）、(2) 規制改革（競争の促進と公益法人による官需囲込みの打破）、(3) 財政負担の縮減合理化、(4) 行政の説明責任の確保と透明性の向上（行政と公益法人の関係の明瞭化）は決して間違っていないと考えた。

この「視点と課題」及びそれに続く「行政委託型公益法人等改革を具体化するための方針」（平成13年7月）に基づく行政委託型法人に関わる改革は、多岐に渡る内容を持ち、今日でも意味は大きいと考えるが、本稿のテーマとは離れるので、詳細は省く。

この改革の過程において見えたものはいくつもあるが、事務・事業の委託等があり、かつ、それらが事業全体に占める比率が高い法人は、総じて「天下り」が見られ、しかも、金額が多いものは、在職時高い地位にあったOBが役員に就いている場合が多いということもその一つである。つまり、法人に人事上の差がつけられているのである。また、法人を維持するためとしか思えないような予算付けが見られたこと、民間法人でありながら、役員報酬を国において予算化していた例があるなど、公益法人とは何かという基本的な部分で問題が見られたことも触れておく。これらの点も、公益法人制度の抜本改革への動機と基本的な方向付けに影響したことは間違いない。

### 3 国所管の公益法人の総点検

#### (1) KSD事件

公益法人室が大綱の具体化のためのマニュアルづくりにかかっていた頃、国会ではKSD事件が大きな問題となっていた。KSDとは、厚生労働省（旧労働省）所管の財団法人中小企業経営者福祉事業団の略称である。KSD事件とは、その理事長等が大学設置に絡んで政治家に資金提供等を行った汚職事件をいい、これに絡んで、国会議員も逮捕された。この事件は、公益法人に対する不信感を国民に植え付ける結果となったが、特にKSDに多くの元官僚が天下りしていたこともあって、行政と公益法人の不透明な関係がクローズアップされた。

KSDは、その会員たる中小企業経営者の福利厚生を目的としたもので、厳密には「共益目的法人」であって、「公益目的法人」とは言い難い。しかし、日本では、共益目的の団体が法人格を得るための制度は、平成13年の中間法人法成立まで正式にはなかったため、KSDのような構成員の利益を目的とするような法人も、主務官庁の裁量で公益法人として許可された例が少なくなかった。これには、やむを得なかったという側面もあるが、結果的に、それらの法人の事業目的・内容が主務官庁により「公益」として認定されたということになり、さらには「前例」となったわけである。ここに、公益法人制度の根本的な問題点、すなわち、「民法第34条、つまり主務官庁制の下における『公益』とは何か」ということが示されている。

さて、筆者は、マスメディアの論調にはしばしば「一を聞いて十とす<sup>一</sup>」という発想が見られると常々考えているが、この件でも、KSDのような天下りや官との不明朗な関係はすべての公益法人に該当しているはずとの議論が多く見られた。真つ当な公益法人には、とんでもない濡れ衣ではあるが、となれば、当然、国は、監督官庁は一体何をしているか、ということになる。おそらく何らかの調査を行わざるを得ないことになるとは予想がついたが、それは公益法人の監督事務のとりまとめを担当している総務省大臣官房管理室が担当するだろうと、公益法人室は考えていた。

## (2) 国所管の公益法人の総点検

ところが、時の橋本龍太郎行政改革担当大臣は、国所管の公益法人の点検を内閣官房で行うの方針を固め、平成13年1月30日の閣僚懇談会（閣議の案件終了後に引き続き開催され、閣僚の自由な意見交換の場とされるもの）で、各省大臣に、所管の公益法人について、4つの観点（民間企業との競合性、公益事業の遂行度合、役員の報酬・退職金及び委託・発注の公正性）から総点検を行うよう要請を行った。公益法人室は、所管違いや業務の煩雑等を訴えたが、大臣には入れられず、結局、担当する羽目になったのである。

直接の説明がなかったので、大臣の意図は必ずしもはっきりとはしないが、各省に文句を言わせないためにも内閣官房の名前でやったほうが良いという判断もあったものと思われる。さすが、元総理の威光であり、各省庁の不満が表面化することはなく、予定どおり、国所管の公益法人約6,800法人を対象とした総点検が行われた。そして、結果を先に書けば、嫌々やることになったこの総点検が公益法人制度改革に踏み込むきっかけになった。物事の行く末はわからないものである。

なお、点検に際して、4つの観定の基準をどこに置くかは各省庁の判断に委ね、また、メディアその他外部への説明も各省庁が責任を持って行うとした。これは、そもそも公益法人は主務大臣（各省庁）の完全な自由裁量で設立許可・監督がされており、当然、その基準の設定も各省庁に委ねられていたからである。（もっとも、公益法人に関わる問題は昔からさまざま指摘されてきており、このため、総理府（現総務省）が中心となって策定した各省庁共通の指導監督基準が平成8年に閣議決定されてはいた。しかし、財団の基本財産の最低必要額等設立や監督の詳細は省庁によってかなり違いがあった。）

## (3) 総点検で見たこと

この総点検結果は、平成13年4月、先ほど述べた「視点と課題」と同時に公表したが、上記の理由から、公益法人室として個別の結果に特段のコメントは行わなかった。

しかし、総点検からは、(1) 公益法人の指導監督といっても、実際には、係長なり係員が対応しているのが実態であり、また、官庁に法人経営を云々する能力はほとんどないに等しいこと（たとえば、役員の報酬・退職金のメルクマールを事務次官の給与とする例が多かった。しかし、この観点は、本来、役員報酬等が法人経営を圧迫したり、規模や事業等から見て高額過ぎないかというところにあり、人件費に占める比率などは法人個々に異なるはずのものなのである。一律に額だけで考えるのは、経営的観点からの監督とは言えまい。）、(2) そもそも何のために監督しなければならないのかが明確でないこと（たとえば、何か問題が指摘されるたびにすべての法人を対象にあれをしろ、これをしてはいけないというように規制を強化しているが、そこには民間団体としての公益法人の活動の特性を考えるといった配慮はほとんどない。）、(3) 公益法人とはいいいながら、その目的・事業が真に公益と言えるもののなか少なかめ疑問のある法人も決して少なくないこと、などが見えてきた。そして、



これらは公益法人制度に内在する問題点の発露でもあった。

### （ア）指導監督の実態

一般の公益法人にとって、主務官庁は生殺与奪を握る存在である。なぜならば、民法第67条による主務官庁の業務監督権は無定量かつ包括的なものなものとされていたからである<sup>4)</sup>。しかし、この権限行使の第一線にあるのは大概係長クラスで、中央官庁では、言葉は悪いが「下っ端」にすぎない。（局長、課長といった幹部が直接監督に関わる法人がないわけではないが、それらの多くは、いわゆる「天下り法人」であり、しかも法人の方が先輩風を吹かせて威張っている場合が多い。つまり、「監督」といっても、その実態は「御用聞き」に近い。）

また、官庁の会計制度は単式簿記であり、企業会計とは異なる。それに、公務部門には資金繰りや損益計算といった観念がなく、一般の公務員で企業会計を理解しているものは少ない。長い間、官庁会計に近いものであった公益法人会計も、近年は企業会計原則が導入されてきており、その分、官庁側の監督能力は低下している感さえある。したがって、経営状況の監督とはいっても、ほとんどにおいて有名無実である。（だから、法人側がいい加減ということではない。）

しかしながら、民法上監督権限はあるのであるから、公益法人側に何か問題が生じた場合は、権限を行使しなければならない。特に、どこかの法人が不祥事でも起こすと、監督はどうなっている、との大合唱が起きる。そして、そこでとられるのが最も安易な対処法、すなわち行為規制の強化である。つまり、法人の箸の上げ下ろしまでとやかく言うということになり、第2の問題点、何のために監督するのかということにつながっていく。

### （イ）公益法人とは何か

この問題は、公益法人とはそもそも何かという本質に大きくかかわってくる。改正前の民法第34条は、「学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他の公益に関する社団又は財団であって、営利を目的としないものは、主務官庁の許可を得て、法人とすることができる。」と規定していたが、これ以上の公益の定義はどこにもない。ただ、規定を素直に読めば、主務官庁が法人として許可をするとは、すなわちその目的・事業を公益と認定することと同義であり、公益決定者は主務官庁ということになる。こんな馬鹿げた規定が120年も続いてきたのは全くもって不思議である。公益の内容やその担い手をどう定め、社会としていかなる処遇を与えるべきかということは、本来、広い観点から総合的に決めるべきものであり、議会制民主主義の下では国会の権能であるはずである。

しかし、敗戦により統治構造が大きく変わったにもかかわらず、この問題には目は向けられず、明治憲法下と同様、公益は官が、しかも主務官庁というごく限定的な範囲において決めるという方式が、さして不思議とも考えられず続いてきたのである。橋本内閣の行政改革会議は、その最終報告で「公共性の空間は、決して中央の官の独占物ではない」ということ

を改革の基本前提として述べ、公共の分野への民間の参加、地方分権を訴えたが、公共分野を担う民間非営利法人たる公益法人の設置規制が累次の改革で取り上げられることもなかったというのは、ある意味不可解ですらある。誰もこれを規制とっていなかったかのかも知れないが、民間法人の設立そのものを許可制にするというのは、やはりおかしい。税の特例があるから当然という意見もあるが、法人格の付与と税の軽減措置は、本来、別問題である。

ところで、民法第34条に言う公益法人の要件は、「非営利」と「公益」であるが、世間では、非営利とは「利益を求めない」と考えている向きが少なくない。しかし、これは正確ではない。「非営利」とは「利益を分配しない」ことを言う。だから利益を求めないのは法人自体ではなく、法人の構成員たる社員である。この意味で言うと、構成員を持たない財団と社团はかなり様相を異にするが、ここでは触れない。一方、「営利」とは利益を構成員で分配することをいい、株式会社が株主（社团法人でいう社員に当たる。）に配当するのがこれである。公益法人では利益を分配しないのであるから、利益が生じても事業目的達成のためにのみ用いられる。

この原理は、官の世界でも、多くは理解していない。営利企業は利益を目的としているから公共の事務を担わせることができないとか、公益法人やNPO法人（特定非営利活動法人）は非営利だからいいとか言う。医療や教育、農業等への営利企業参入規制の理屈は大体これである。しかし、国民の安全・安心や健康のため、何らかの規制が必要であるとしても、それは事業の実施の面だけでよいのであって、法人類型そのものが関係するのであろうか。見方を変えれば、利益を上げることが目的であるから経営の効率に腐心するとも言えないこともない。利益を考えない経営がしばしば無責任に陥るのはどこやらの第3セクターや外郭団体で実証済みのはずだが、それらによる学習効果は官にはほとんど見られない。しかし、今や、経営のことを考えないような公益法人は生き残れない。事業の内容・目的にもよるが、適正な利潤を得、公益目的・事業の拡大再生産を図るというのが、公益法人の本来の姿であるべきではないだろうか。

また、公益法人は、法人税が軽減されているのだから営利企業が行うような事業に参入すべきでない、そういう法人は規制すべきとの意見もある。しかし、営利企業が公益目的の事業を行うこともできる（例えば、公的施設の管理）のであるから、その逆が一切駄目というのはいかがなものか。目的や実際の事業内容が世間一般から見て公益的か否か、その事業が法人の事業のどの程度を占めているか等で考えるべきであろう（この点、法律で明確に公益の要件が定まっているのが理想である。）。例えば、一般的ではない学術研究書の出版のみを非営利形態で行うことが、営利企業と競合するから駄目と断言できるかどうかは難しい。法人形態としての営利と非営利の大きな違いは、利益の配分の可否にあるのであり、いずれを選択するかは、本来、法人の自由と考えていいのではないか。事業に対する課税の在り方は別途の問題である。

さて、話を戻すが、不祥事→規制強化→不祥事→規制強化の繰り返しは何をもたらすかと

いえば、自由な法人活動の萎縮である。自律的な市民社会においては、民間における公共的活動を助長していくのは行政の大きな責務であるはずだが、ここにはそういった配慮はない。むしろ逆に作用する。(不祥事といっても、2万5千法人の中ではごく稀なものに過ぎない。また「天下り」も、法人側より行政側の責任が大きい。)

例えば、内部留保は事業費の3割以下という規制(法令があるわけではない。)があるが、なぜ3割かと聞いても明確な答えは返ってこない。ある有力議員がそう言ったからというのが真相だという話も聞く。官僚は、事業に必要な資金をいつ、いかにして得るかなどということは考える必要はない。予算に計上されていれば、それでOKである。だから、企業や公益法人にとっての資金繰りの重要性など実感できないし、そもそも理解しようとしもない。法人によっては事業展開の都合上かなりの内部留保が必要のところもあるし、事業が予定通り順調にいくとは限らないから、機械的に3割と言われても困るのだが、そういったことは顧慮しない。「そうになっているから、そうしろ」で終わりである。(そのくせ、委託費の支払いは年度終了後の出納整理期間まで遅れても平気である。行政との委託契約が多い公益法人の決算書を見れば、いかに官庁からの未収金が多いかがわかる。)

企業経営(非営利法人といえども、経営を考えないわけにはいかない。)というものに対するセンスが決定的に欠けている官が、公益法人の業務経営の監督を適切に行うことができるとは到底思えない。全法人対象に一斉に行われる指導監督の強化には、法人の活動を阻害するケースが少なくない。

### (ウ) 公益と共益のはざま

3番目の問題点、法人の目的・事業が公益にふさわしいものか、という点は、公益法人制度そのものに内在する。公益法人として設立を認められるのは「公益に関する社団又は財団」に限られており、公益を目的としない団体は法人格を得られないはずである。しかし、実際は主務官庁のさじ加減で、一応もっともらしい公益目的を付加した形で、共益目的法人であっても公益法人として許可している例は少なくない。何ををもって公益というかは、結構難しいところはあるが、少なくとも例のKSDのように特定の範囲の者のみに利益が限定されるようなものは「公益」とは言いがたい。

また、公益の概念は時代とともに変わり、かつての公益が今ではそうではないというものもあり得る。よく俎上に上がるのはゴルフ・クラブである。かつて文部省は、ゴルフの普及という目的には公益性が認められるので公益法人として許可したという説明を行っていたようであるが、これに対し、今日では最早ゴルフの普及は公益とはいえない、だから多くのゴルフ場のように営利法人であるべきであるという主張も多い。公益性に関しては筆者もそう思うが、もし、そのゴルフ・クラブが会員による自治で運営しているならば、それはメンバーシップ制という社団の典型的な姿であり、また、クラブ運営上法人格が必要というのもよく理解できる。このようなクラブが法人格を得るためには、公益法人となるしか手段がなか

ったことも確かなので、公的にはスポーツの普及という公益性に絡めた説明をしたものとも考えられる。この様な法人は、新法の下で公益法人と言えるかどうかは微妙だが、非営利法人（一般社団の範疇になろうが。）としての存立を否定することもなからう。

また、共同通信社や徳島新聞社のように通信社、新聞社が社団法人となっている例もあるが、これらは設立当時の国策や法人格の問題等も絡んで、非営利＝公益法人の形態をとっているものである<sup>5)</sup>。

公益目的・事業とまでいえない法人が公益法人となっていることには、法人制度の不備という制度的問題もあり、すべてが裁量権を乱用した官の悪意の結果というわけでないが、いずれにせよ、これらを交通整理するためには、民法上の公益法人の制度を一度リセットし、非営利法人制度を再構築する必要があるということは間違いのないところではあった。

#### (4) 公益法人制度改革への狼煙

総点検結果を考えれば考えるほど、公益法人には制度そのものの問題点があり、問題解決のためには、抜本的に制度の在り方を考えるべきであろうとの意見は公益法人室内でも大きくなってきた。しかし、使命はあくまでも大綱に示された行政委託型公益法人に関わる改革であり、しかも、これから具体的に着手するという時点で、大綱にも示されていない公益法人制度そのものの改革に言及することは本分を超えるのではないかとの意見もまた道理である。だが、環境的には、この時こそが、抜本改革を提起するには絶好のタイミングであることも確かであった。

公益法人制度の抜本的改革が構想されたことはそれまでもあり、財団法人公益法人協会による改革案が示されたこともあったが、具体化には繋がらなかった。その理由は、いくつか考えられる。一つは、公益法人制度の所管が不明確なことである。民法に根拠を持つから法務省の所管かと思うが、公益法人の設立許可・業務の監督は主務官庁に委ねられており、法務省の権限は及ばない。公益法人に対する指導監督についての取りまとめは総務省の所管だが、ここと主務官庁の行う指導監督に対する指示権等の権限を持つわけではない。法人制度そのものを改革するといっても、どこがやるかという決め手が難しいのだ。また、もう一つ考えられるのは、民法改正作業の困難さである。当然、法制審議会の審議を経ることになるが、斯界の権威の集まる審議会の審議は精緻にして慎重なこと（言い換えれば、なかなか進まないということである。）で知られていた。

そもそも、官にとって実に都合のよい制度（公益法人は「行政の道具」と考えている向きもある。）である公益法人を官から取り上げる（許可主義から準則主義に変える。）などというのを、官自ら考えたりはしないのが普通であろう。

このような点もあり、決して簡単なことではなく、霞が関から喜ばれることもないことは承知の上で、公益法人室は、改革に一步踏み出した。具体的には、前述の「行政委託型公益法人改革の視点と課題」の最後に特に1章を設け、「今後行政改革推進事務局としては、関係

府省と連携しながら、立法化を含めたより抜本的な公益法人制度改革に向けた基本的方向を示すべく検討を進めることとしたい。」旨を付記したのである。

#### 4 中間法人法等の附帯決議

中間法人法は、民法上公益法人から洩れる分野、すなわち非営利ではあるがその目的・事業が公益に関わるものではない、例えば学校の同窓会や構成員の互助的活動を専らとするような共益的団体等（中間法人）が法人格を持つことができるようにした法律で、平成13年6月成立した。これにより、非営利法人のすべてについて法人化の途が基本的に開かれたということになり、上述したように制度の不備から公益法人として許可したような事例も解決されるはずであった。

だが、この法律には、公益法人から中間法人への移行規定が置かれなかった。中間法人法制定の動機には、公益法人の中に非公益（共益）目的のものが少なくなく、整理する必要がある（平成12年10月現在、2万6千の公益法人のうち約4千は「互助・共済団体等」という共益的性質を持つものとされていた。）ということもあったのであるが、議論が不十分という理由で規定されなかったのである（真の理由は、公益法人から中間法人に移行する際の法人財産の取り扱いについて与党有力議員の了解が得られなかったことにあるとも聞く。）。その意味では、不十分なものであった。

この法律案は衆参両院の法務委員会で審議され、全会一致で可決成立したが、審議の過程において公益法人制度の見直しに言及した質問もあり、両院において、公益法人法制の見直しに言及した附帯決議が付された。

公益法人制度の見直しについては、平成10（1998）年3月に議員立法で成立した特定非営利活動促進法（NPO法）の附帯決議でも触れられている。

NPO法は、阪神淡路大震災などでのボランティアの活躍等で示された民間の非営利公益活動の活性化を助長すべく立法されたものであるが、そこにいう特定非営利活動（最初の案では「市民活動」となっていたとされる。）とは、公益法人に期待される活動分野と重なるものであり、本来であれば、民法第34条の見直しで対応すべきものであったと言えるであろう。しかし、主務官庁の許可制という高い壁等もあって、超党派による議員立法で成立したものである。

このような経緯もあり、NPO法の成立の際も、「民法第34条の公益法人制度を含め、営利を目的としない法人の制度については、今後、総合的に検討を加えるものとする」という附帯決議が、衆参両院で行われている。公益法人制度の見直しの必要性は、国会の意思として再度にわたり示されていたということである。

附帯決議は、法的根拠や政府に対する拘束力を持つものではない。そのせいか、最も深い関わりがあると思われる法務省には、これらの附帯決議の内容を自ら実行する意思は乏しい

ように思われたが、公益法人室にとっては、これらの持つ意味は小さくなかった。

## 5 改革に向けての具体的取組み

### (1) 「公益法人制度についての問題意識」

平成13年4月に、公益法人制度の抜本改革の必要性について提起した公益法人室は、行政委託型公益法人に関わる改革の検討と併行して、公益法人制度の抱える問題点の抽出作業を進め、同年7月、政府の行政改革推進本部に報告した。「公益法人制度についての問題意識～抜本的改革に向けて～」と題したこの文書は、7項目にわたる検討課題とそれに関し指摘されている主な問題点を示している。

この7項目とは、(1)「公益」の範囲、「公益性」の判断、(2)設立許可、(3)指導監督、(4)法人のガバナンス等、(5)ディスクロージャー、(6)税制、及び(7)中間法人・営利法人への移行であり、問題点については、主務官庁側の対応の問題点も正直に記述した。ただし、この段階では、課題の抽出までであって、改革の方向性までを示してはいない。改革の基本的方向は、平成13年度中を目標に示すとしていた。

### (2) 閣議決定と「抜本的改革の視点と課題」

上記の報告後、公益法人室は、行政委託型法人に係る改革の最終折衝と与党調整に忙殺されながらも、上記の「問題意識」に記された改革の基本的方向を示すべく、作業を進めていった。

そして、改革の実行を担保するため、制度改革に取り組む政府の意思と改革の基本方向を閣議決定することとし、その時期は、大綱に基づく行政委託型公益法人に関わる改革に関する閣議決定と同時、すなわち、平成13年度末と設定した。また、改革の考え方、方向等を事務局としてポジションペーパーとしてまとめ、公表するとの方針を内部的に定めた。

### (ア) 改革宣言としての閣議決定（平成14年3月）

その後の詳しい経過は省略するが、特に与党調整においてさまざまな紆余曲折はあったものの、平成14年3月29日に「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」と題する閣議決定が行われ、ここに、公益法人制度の改革への取組みが政府により宣言されたわけである。

## 公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて

平成14年3月29日

閣 議 決 定

- 1 最近の社会・経済情勢の進展を踏まえ、民間非営利活動を社会・経済システムの中で積極的に位置付けるとともに、公益法人（民法第34条の規定により設立された法人）について指摘される諸問題に適切に対処する観点から、公益法人制度について、関連制度（NPO、中間法人、公益信託、税制等）を含め抜本的かつ体系的な見直しを行う。
- 2 上記見直しに当たっては、内閣官房を中心とした推進体制を整備し、関係府省及び民間有識者の協力の下、平成14年度中を目途に「公益法人制度等改革大綱（仮称）」を策定し、改革の基本的枠組み、スケジュール等を明らかにする。また、平成17年度末までを目途に、これを実施するための法制上の措置その他の必要な措置を講じる。

この閣議決定は、明治以来100年以上続いた公益法人制度の抜本的改革を行う政府の決意を示した画期的なものであり、これにより、不可能とさえ言われた制度改革が第一歩を踏み出したことになる。

しかし、ここでは、公益法人制度について関連制度を含め抜本的かつ体系的な見直しを行うとしてはいるものの、いかなる方向での改革を行うまでには触れていない。それらは、平成14年度中を目途に策定するとして「公益法人制度改革大綱（仮称）」を待つこととされた。

ただ、改革に向けた宣言のみにとどまったとはいえ、自分たちの発意による制度改革がともかく閣議決定まで到達したことは、一言では言い表せない感慨であった。と同時に、「内閣官房を中心とした推進体制」となった以上、もはや逃げられるはずもなく、1年間の限定された期間内での改革大綱の策定に突き進むしかないとの覚悟を決めたわけであるが、案の定、その道のりは険しく、厳しいものであった。

### （イ）公益法人制度の抜本的改革の視点と課題（平成14年4月公表）

ところで、ポジションペーパーである。これについても、閣議決定時までに事務局の案は固まっていたのであるが、紆余曲折があり、公的に陽の目を見ることはなかった。しかし、公益法人室の考えた改革の方向は何かを示したこのペーパー「公益法人制度の抜本的改革の視点と課題」は、閣議決定後の4月に、行政改革推進事務局のホームページに、ひっそりと公開された。この文書は、公的にオーソライズされたものではないが、個別に有識者の意見も聞きつつ、公益法人室の内部検討を経て取りまとめたもので、当時の考え方を如実に示したものである。大々的に公表されることはなかったため、あまり知られていないが、内容は

今でも色あせてはいないと考える。

「視点と課題」の考え方は、以下のとおりである。

#### （a）改革の目的

公益法人制度は、民法制定以来、明治、大正、昭和、平成と100年以上にわたり基本的な見直しが行われてこなかった。これは、営利法人を規律する商法が時代の趨勢に合わせ数次にわたり大改正されてきたのとは対照的であり、平成13年7月の「問題意識」に示したような様々な問題点を解決するには、既に「制度疲労」状態にある制度そのものの抜本的な変更しか方法はない、というのが公益法人室の基本認識であった。

行政改革会議の最終報告にもあるように、公共の分野を「民」も担っていくというのがこれからの社会のあり方であり、そのためにも民間非営利活動を促進し、社会の活力を増すような経済社会システムの確立を目指すことが、大きな政策目標となる。公益法人は、本来、この民間非営利活動の重要な担い手のはずであるが、制度疲労のままでは、このような要請に応えられない。主務官庁制の壁に対しては簡便な認証制により法人が設立できるNPO法人（特定非営利活動法人）制度が、また、公益から外れる共益的団体については中間法人制度が設けられ、ある程度の補修はなされたが、非営利法人に関わる制度が増え、かえって複雑となったという見方ができないわけではない（公益の範囲が公益法人とNPO法人で重なる、共益団体も公益法人と中間法人に混在する等）。また、NPO法や中間法人法の成立に際して、公益法人の見直しと合わせ非営利法人制度全般の検討に言及した附帯決議が付されていることも考慮すべきであろう。

このような認識の下、「視点と課題」では、改革の目的を「民間非営利活動を促進する経済・社会システムの確立」に置き、公益法人制度改革は、この目的に沿うべく進めるべきとしたのである。この考えは、平成15年6月の閣議決定「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」にも貫かれている。時として、「民間非営利活動の推進」という目的は後から出てきたものの如き論調も目にする<sup>6)</sup>が、当初からの揺るがぬ考えである。

#### （b）改革の方向

閣議決定では、改革の方向性は示さなかったが、「視点と課題」では、かなり踏み込んだ表現で、それとなく公益法人室の考えを示したつもりである。

まず、公益法人の設立については、主務官庁の許可制に明確に疑問を呈し、自由裁量に委ねられている公益性の判断基準（許可基準）の明確化と公表、設立手続きの容易化、すなわち行政の関与の最小化の必要性を強調している。これは、準則主義（登記）による設立と公益性の判断基準の一覧化を言外に主張したものである。

また、指導監督についても、包括的権限による安易な行政介入を批判し、公益法人の自律性の確保を重点に、限定的かつ明確な基準に基づく指導監督に言及した。また、公益法人が



遵守すべき事項の法定化も提案している。

法人のガバナンスについては、主務官庁の指導監督によるのではなく、自己責任原則に立ちながらも、他の法人制度の例（基本的に新会社法を念頭に置いている。）も考慮しつつ検討すべきとした。公益法人は、国民一般を対象として活動を行うものであることから、国民の信頼を得るにはいかなるガバナンスが必要かという視点が重要である。したがって、ここでは、国民の信頼に応えうるガバナンスの強化を述べた。

ディスクロージャーについても同様に、公益を担い、それにより税優遇を受けている以上、積極的な情報開示が必要との観点から、法的な義務づけも考慮すべきとした。

税制は、その後の具体化作業においても大きな論点となった事項である。「視点と課題」では、同種の事業を行う営利企業との公平性の問題等にも言及しつつ、許可主義から脱却したときの税制優遇の考え方等について問題提起をした。

税制については、様々な考え方があるが、筆者の考えは、公益目的事業への法人税優遇に加え、寄付税制についてもより弾力的な取扱いが必要ではないかというものである。（この点は、新法により公益性が認定された法人が特定公益増進法人に位置付けられたことで実現した。）

法人税については、公益法人への優遇税制が、「非営利」に着目しているのか、それに加え「公益性」を重視しているのか、ややあいまいであるように思えた。筆者は、経済活動により生じた利益は原則課税とした上で、「非営利」で営まれ、かつ、「公益性」のある事業に係るものは免税とするという考えが妥当と考える。だが、結局税の関係が、その後の迷走の主因となった。税の話になると人は頭に血が上るらしく、冷静さに欠ける議論の展開になりがちで、往生した。

また、我々が重視したことに公益法人から他の法人形態への移行がある。前述したとおり、中間法人法には公益法人からの移行規定は置かれなかったが、制度改革を行えば、当然、営利法人や非公益非営利法人への移行という問題が現実化する。そのための法制面、税制面の検討が必要であるとした。（関係法律整備法は詳細な移行規定（煩雑といってもいいくらいな複雑な規定である。）を置いている。ただ、当時想定した財団から社団への移行は含まれていない。）

## 6 終わりに

結局自ら重荷を担うこととなった公益法人室の基本的スタンスを示した「視点と課題」は、当時としては、また、行政府の一員が作成したものとしては、きわめて先鋭的なものだったといえる。そして、閣議決定を受け、ここに書かれていない問題（NPO法人や特別法による法人の取扱いを含む非営利法人一般法のあり方など）も含め、平成14年度から、制度改革に向けての本格的検討が始められたわけであるが、特にその後半の迷走と混乱により、忘れ

がたいものとなった。それは、この制度改革が軌道に乗るか否かをかけた激しい攻防であったと言えるし、有識者懇談会等を通じて、改革に関わる主要論点がほとんど示されたという意味でも重要な時期である。だが、その経緯は、別の機会に譲ることとする。したがって、本稿は、公益法人改革前史の序章というべき性格のものであり、改革はこうして始まったということを述べたものである。

平成20年12月に施行された新たな公益法人制度は、基本的方向は当初の考えと同じであるが、実際にどのように動いていくかは、時間をおいて考察する必要がある。民間の非営利公益活動の活性化という所期の目的が達成されることを願いたい。

ただ、特別法による法人を含めた非営利法人制度全般の在り方についての検討は手つかずのままである。しかし、それが進まない限り、真の非営利法人制度の完成はないということと言えるであろう。

## 注

- 1) そのような中、やや後にはなるが、2004年10月13日付けの日本経済新聞朝刊の「経済教室」に掲載された能見善久東京大学教授の論稿は、公益法人室の真意を適切に示してくれたものと感謝したい。
- 2) 「行政改革大綱」をはじめ、本稿に出てくる文書は、内閣官房行政改革推進本部事務局のホームページ (<http://www.gyokaku.go.jp>) で見ることができる。
- 3) 総務省「平成18年度公益法人白書」第1章及び第3章。
- 4) 改正前の民法第67条の規定は「①法人の業務は、主務官庁の監督に属する。②主務官庁は、法人に対し、監督上必要な命令をすることができる。③主務官庁は、職権で、いつでも法人の業務及び財産の状況を検査することができる。」というものであった。
- 5) 共同通信社は、国策会社たる同盟通信（社団法人）の解散により成立、徳島新聞社も国策としての1県1紙による統合で成立している。
- 6) 例えば「新公益法人制度はやわかり」（財団法人公益法人協会。平成19年4月）第1章－1。

（平成21年1月30日受付）